Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 215 EU-voorstel: Europese Migratieagenda

G BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2015

Hierbij bied ik u namens de Minister-President de kabinetsinzet aan voor de Valletta Top over Migratie die op 11 en 12 november 2015 plaatsvindt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

kst-34215-G
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

KABINETSINZET VALLETTA TOP OVER MIGRATIE, 11 EN 12 NOVEMBER 2015

Op 11 en 12 november 2015 vindt in Valletta (Malta) de «Valletta Top over Migratie» plaats. Het besluit om deze Top te organiseren is genomen tijdens de extra bijeenkomst van de Europese Raad (ER) op 23 april 2015, die geheel in het teken stond van de menselijke tragedies in de Middellandse Zee. Tijdens deze ER is afgesproken om de diplomatieke inspanningen van de Europese Unie op het gebied van migratie te versterken door de dialoog hierover met Afrikaanse partners op alle niveaus te verstevigen. De Valletta Top brengt de EU-lidstaten samen met een groot aantal landen uit Noord-, Oost- en West-Afrika die betrokken zijn bij de regionale migratie samenwerkingsfora als het Khartoum-proces en het Rabat-proces. Ook de Afrikaanse Unie, Noorwegen, Zwitserland en organisaties als UNHCR en IOM zullen aanwezig zijn. Een lijst van uitgenodigde landen en organisaties is als annex bij deze brief gevoegd. De Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken zullen Nederland tijdens deze Top vertegenwoordigen. Namens de Minister-President sturen wij u hierbij de Nederlandse inzet voor deze bijeenkomst.

De Valletta-top moet de basis leggen voor een gezamenlijke aanpak ten aanzien van migratie, via gelijkwaardige partnerschappen met Afrikaanse landen vanuit het oogpunt dat migratie zowel een gezamenlijke als gedeelde verantwoordelijkheid is.

Het is de bedoeling dat tijdens de Valletta Top zowel een politieke verklaring als een concreet actieplan wordt overeengekomen. Daarnaast zal in Valletta het EU Trustfund voor Afrika als financieringsinstrument worden opgericht. Het kabinet ondersteunt de voorgestelde verdieping van Europees-Afrikaanse samenwerking. In de visie van het kabinet moet deze samenwerking duidelijk gericht zijn op een aantal hoofdonderwerpen, waaronder het bijdragen aan meer economisch perspectief voor jongeren door onderwijs, handel en investeringen gericht op werkgelegenheid, het verbeteren van terugkeer, het versterken van opvangcapaciteiten in de regio, betere bewaking van grenzen en bestrijding van mensensmokkel. Daarnaast moeten er afspraken worden gemaakt over meer gerichte ontwikkelingssamenwerking, afspraken over aspecten van legale migratie en mobiliteit en het bevorderen van samenwerking om grondoorzaken van migratie aan te pakken en veiligheid en stabiliteit te vergroten. Op basis van een dergelijke «New Deal» met Afrikaanse landen moeten nadere afspraken worden gemaakt over daadwerkelijke effectieve samenwerking op migratieterrein in de vorm van partnerschappen. De samenwerking tussen EU en Afrikaanse landen heeft ook tot doel het beheersen en verminderen van migratiestromen. Nederland zet zich in de voorbereiding op de Valletta Top actief in – onder andere via de Speciaal gezant Migratie – om te komen tot concrete afspraken met de Afrikaanse landen.

Uit contacten met Afrikaanse landen blijkt dat op veel punten overeenstemming bestaat over een groot aantal elementen voor nauwere samenwerking. Tegelijkertijd zijn er terreinen waar er verschillende belangen bestaan, zoals ten aanzien van verruimde mogelijkheden voor legale migratie en seizoensarbeid, effectiviteit van de terugkeersamenwerking en de concrete uitwerking van opvang in de regio. Deze uiteenlopende belangen moeten in aanloop naar en tijdens Valletta bespreekbaar worden gemaakt om tot daadwerkelijke partnerschappen te komen. Het kabinet zou graag zien dat de EU op basis van Valletta ook een volgende stap zet en deze afspraken in landenspecifieke partnerschappen verder uitwerkt. Nederland zal hier actief op blijven inzetten. Daarbij vindt Nederland het van belang dat er tegelijkertijd ook afspraken worden

gemaakt over de follow up van de Top, inclusief monitoring van gemaakte afspraken. Hierbij zou zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij bestaande structuren.

De afspraken tussen de EU en Afrikaanse landen worden in aanloop naar Valletta langs 5 pilaren vormgegeven: aanpak van de grondoorzaken van migratie; legale migratie en mobiliteit; internationale bescherming en asiel; aanpak van mensensmokkel en mensenhandel; afspraken over terugkeer en overname. Hieronder wordt nader ingegaan op de inzet van het kabinet ten aanzien van de genoemde pijlers voor Valletta. Daarnaast wordt ingegaan op de financiële onderbouwing van de afspraken die voortvloeien uit Valletta.

Aanpak van de politieke grondoorzaken van migratie

Grote aantallen mensen vluchten nog steeds uit Afrika vanwege gegronde vrees voor vervolging. Het kabinet is daarom voorstander van een stevige gezamenlijke Europese en Afrikaanse inzet om de politieke grondoorzaken van migratie aan te pakken. Ten eerste gaat het dan om inzet om politieke oplossingen te vinden voor conflicten en instabiliteit in Afrika. Een actieve rol van Afrikaanse landen en de AU, met steun vanuit Europa, is hierbij noodzakelijk. Een regionale benadering, met betrokkenheid van buurlanden en regionale organisaties is hierbij het meest effectief. Tegelijkertijd moet ook worden gekeken naar politieke grondoorzaken voor migratie, zoals schendingen van mensenrechten of politieke repressie. In dit verband is het kabinet bezorgd over de situatie in Eritrea. Het kabinet zet zich voornamelijk in EU-verband in om deze situatie te adresseren.

De situatie in Libië vereist specifieke aandacht. Deze heeft geleidt tot een katalysering van het aantal migranten die via dat land naar Europa reist. Politieke stabiliteit in Libië is daarom essentieel voor een duurzaam antwoord op de migratiestromen. Tegelijkertijd moeten Afrikaanse en Europese landen ook investeren in conflictpreventie, rechtsstaatontwikkeling en het opbouwen en stabiliseren van landen en samenlevingen na conflict. De capaciteit van Afrikaanse landen om o.a. terrorisme te bestrijden moet verder worden ondersteund, onder andere via de bestaande EU GVDB-missies in de regio.

Aanpak van mensensmokkel en mensenhandel

De samenwerking met Afrikaanse landen moet ook op gericht zijn om mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan. Criminele netwerken moeten stevig worden aangepakt. Het kabinet heeft om deze reden een aantal maatregelen genomen zoals het ontwikkelen van een barrièremodel mensensmokkel en verhoging van de strafmaat voor mensensmokkel.

In het kader van de samenwerking met Afrikaanse landen is het van belang dat alle betrokken landen een adequaat juridisch en institutioneel raamwerk hebben om hier zorg voor te dragen. Effectieve grensbewaking op land en zee is een onmisbaar onderdeel om mensensmokkel tegen te gaan. Afrikaanse capaciteiten moeten verder worden versterkt. De EU kan hier ondersteuning aan bieden via bestaande GVDB-missies zoals EUCAP Sahel Niger en EUBAM Libië en door samenwerkingsverbanden in het kader van Frontex. Ook de EUNAVFOR MED SOPHIA missie, gericht op het verstoren van het zakenmodel van mensensmokkelaars, is hierbij van belang. Daarnaast moet worden bezien of ook de operationele samenwerking met transit landen in de Hoorn van Afrika, de Sahel-regio en landen in Noord-Afrika zoals Egypte, Tunesië en Algerije kan worden

versterkt, waaronder op het gebied van capaciteitsopbouw op het terrein van grensbewaking en zoek- en reddingsoperaties op zee. Ook hierbij kan Frontex een rol spelen.

Het kabinet hecht er in dit verband aan dat de EU en Afrikaanse landen nauwer samenwerken om informatie te verstrekken over de (on)mogelijkheden van migratie, de gevaren daarvan en een eerlijk beeld te schetsen van de opvangomstandigheden in Europa, waarbij voor Nederland een sobere en rechtvaardige behandeling voorop staat. Daartoe moeten informatiecampagnes in de belangrijkste herkomst- en transitlanden worden georganiseerd, die ook ingaan om de gevaren van een reis via mensensmokkelaars.

In dit verband moet het aantal IOM centra langs de belangrijkste migratieroutes worden uitgebreid. Met deze centra wordt de migrant de gelegenheid geboden om geïnformeerd beslissingen te maken over het wel of niet voortzetten van de reis, en bewust te zijn van de bijbehorende risico's. Daarbij past ook het bieden van een oplossing, namelijk vrijwillige terugkeer. Daarnaast biedt dit ook de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de factoren die een rol spelen bij die beslissing om de reis verder te vervolgen danwel af te breken.

Afspraken over terug- en overname

Op Europees niveau keert minder dan 40% van de mensen die de EU moeten verlaten daadwerkelijk terug. Voor het kabinet is verbeterde samenwerking op het gebied van terugkeer daarom een belangrijk element voor de Valletta Top. Een effectief terugkeerbeleid is een belangrijke pijler voor een goed functionerend asielsysteem en heeft een afschrikwekkende werking richting personen die op basis van het Vluchtelingenverdrag geen aanspraak kunnen maken op een status in de EU, zoals economische migranten. Voor het kabinet staan de internationaalrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen en de afspraken zoals vastgelegd in artikel 13 van het Cotonou-verdrag voorop, alsmede het non-refoulement beginsel. In het Cotonou-verdrag is vastgelegd dat landen eigen onderdanen die illegaal in de EU verblijven terug moet nemen. Het kabinet hecht eraan dat deze bestaande afspraken worden nageleefd. Per land moeten praktische samenwerkingsarrangementen en versterkte bilaterale dialogen worden ontwikkeld om de terugkeersamenwerking te versterken. In dit verband heeft de Europese Raad van 15 oktober de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger EU gevraagd om binnen 6 maanden met een pakket aan maatregelen te komen waarmee derde-landen bewogen kunnen worden om beter aan terugkeer mee te werken. Ook moeten lopende onderhandelingen over terug- en overname overeenkomsten met Afrikaanse landen moeten worden geïntensiveerd en onderhandelingen met nieuwe relevante landen moeten worden gestart.

Het kabinet steunt in dit verband de inzet om alle beschikbare mogelijkheden (hefbomen en prikkels) aan te wenden om terugkeer te bevorderen, ingebed in een breder migratiepartnerschap. In deze context moeten mogelijkheden worden onderzocht om met de landen die deel uitmaken van het Europese nabuurschapsbeleid verdere afspraken te maken over visumfacilitatie gekoppeld aan terug- en overname- overeenkomsten. Nederland en andere Europese landen kunnen daarnaast kennis en ervaring met partnerlanden delen om de terugkeer en herintegratie van de eigen onderdanen te ondersteunen, of de terugkeer van derdelanders uit transitlanden naar landen van herkomst te faciliteren. Ook moet er constant gekeken worden naar andere manieren om terugkeer te bevorderen, zoals bijvoorbeeld het koppelen van terugkeerders aan

potentiële werkgevers in het land van herkomst, om het uitzicht op een duurzame toekomst te vergroten. Ook wordt in samenwerking met RVO als pilot voor Ghana een banenmarkt georganiseerd met als doel om Ghanezen in contact te brengen met het (Nederlandse) bedrijfsleven in Ghana en de regio. Hierbij worden ook Ghanezen die Nederland moeten verlaten benaderd, zodat zij uitzicht krijgen op economische mogelijkheden na terugkeer.

Sociaaleconomische grondoorzaken van migratie

Naast politieke oorzaken moeten ook de sociaaleconomische grondoorzaken van migratie worden geadresseerd. Want er migreren ook mensen naar Europa om sociale en economische redenen. Op grond van het Vluchtelingenverdrag hebben deze mensen geen grond voor asiel in Europa. De inzet van het kabinet is er op gericht om mensen een versterkt perspectief in eigen land te bieden zodat zij daar kunnen bijdragen aan de economische ontwikkelingen in Afrika. Het moet daarbij gaan om een geïntegreerde inzet van het brede instrumentarium waarover de EU beschikt, zoals op het gebied van handel, ontwikkelingssamenwerking, veiligheid en diplomatie. De focus moet in de visie van het kabinet hierbij liggen op het bevorderen van stabiliteit en de bevordering van economische groei waar alle mensen in een land van kunnen meeprofiteren, onder andere via de verbetering van het investeringsklimaat. Nederland draagt via het bestaande bilaterale OS-programma ook al grootschalig bij aan het adresseren van grondoorzaken van migratie, onder andere via bestaande inzet op het gebied van landbouw en beroepsonderwijs. Daarbij wordt ook bezien in hoeverre de programma's nog migratiegerichter op jongeren kunnen worden ingezet.

De EU moet, in navolging van Nederland, blijven inzetten op het structureel steunen van werkgelegenheid voor jonge mannen en vrouwen, zodat zij in eigen land perspectief hebben op een goede toekomst. Op het gebied van grondoorzaken investeert Nederland al extra in het creëren van ondernemerschap en werkgelegenheid voor Afrikaanse jongeren. Via de subsidietender Local Employment in Africa for Development (LEAD) van 25 miljoen euro werken we samen met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven om jongeren aan werk te helpen in een achttal Afrikaanse landen. Via de 25 miljoen extra inzet vanuit het DGGF wordt geïnvesteerd in jong ondernemerschap en creëren we banen voor jongeren.

Afrikaanse landen zouden daarnaast meer moeten investeren om nationale migratiestrategieën te ontwikkelen en deze te integreren in hun armoedebestrijdingsprogramma's. De EU moet er verder op blijven inzetten dat betrokken landen het VN Vluchtelingenverdrag ratificeren en navolgen. Tot slot moeten afspraken worden gemaakt om geldovermakingen vanuit Europa naar Afrika te efficiënter en effectiever te maken om zo investeringen in Afrika te ondersteunen.

Legale migratie en mobiliteit

Voor Afrikaanse landen zijn vergrote mogelijkheden voor legale migratiekanalen en versterkte mobiliteit essentiële onderdelen van een pakket aan bredere migratieafspraken. Het kabinet onderkent het belang hiervan en steunt in dit verband afspraken over de voortzetting van de al bestaande mogelijkheden voor legale migratie (conclusies Europese Raad van 15 oktober jl.). De EU zou daarnaast mogelijkheden voor mobiliteit voor studenten, wetenschappers en zakenmensen moeten vergroten, onder andere via bestaande EU-onderwijsprogramma's zoals het Erasmus- en beurzenprogramma. Daarbij dient aandacht te zijn voor uitwisseling en

het vergroten van ondernemerschap, kennis en vaardigheden waar in landen van herkomst gebruik van kan worden gemaakt *(«brain gain»)*. Ook kan worden toegewerkt naar betere erkenning van diploma's via bilaterale overeenkomsten tussen Europese en Afrikaanse landen.

Binnen deze Valletta pijler is het belangrijk ook aandacht te vragen voor het verbeteren van mobiliteit tussen Afrikaanse landen onderling, aangezien deze migratiestromen groter zijn dan die naar Europa. Steun vanuit de EU aan het AU Free Trade Area, op basis van de Europese ervaring met het creëren van een interne markt, als ook de onderlinge erkenning van diploma's, past in dit kader.

Internationale bescherming en asiel

Het kabinet hecht eraan dat afspraken worden gemaakt over verbeterde opvang en bescherming in de regio. Vluchtelingen moeten een toekomstperspectief geboden worden in de eigen regio, onder meer via het bieden van mogelijkheden om zelfvoorzienend te worden, totdat veilige en duurzame terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Hun aanvraag voor asiel in Europa kan dan op veilige derde landen gronden worden afgewezen, op basis van de vigerende Europeesrechtelijke kaders (in lijn met de brief van het kabinet van 8 september jl. – Kamerstuk 19 637, nr. 2030, de conclusies van de JBZ-raad van 8 oktober jl. en de conclusies van de Europese Raad van 15 oktober jl.). Het kabinet zet hier zowel bilateraal als in EU-verband op in.

Voor het kabinet is het eveneens van belang om de bescherming van ontheemden en vluchtelingen te verbeteren, de integratie van vluchtelingen te ondersteunen en capaciteiten van transit- en bestemmingslanden op het gebied van bescherming, asiel en migratie te versterken. Het regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma van de EU in de Hoorn van Afrika, dat onder leiding van Nederland een aanvang heeft genomen, is een mogelijk instrument om bescherming en opvang in de regio, als onderdeel van een brede en geïntegreerde benadering van de migratieproblematiek te verbeteren.

Substantiële humanitaire hulp aan landen die het meest worden geraakt door de vluchtelingenproblematiek blijft essentieel om de enorme humanitaire noden te kunnen blijven lenigen. In dit kader is het essentieel dat *alle* landen wereldwijd hun verantwoordelijkheid nemen en evenredig bijdragen om het huidige, structurele tekort aan humanitaire hulp te verminderen. Het gaat dan om de meest basale steun voor voedsel, water, sanitatie en onderdak, maar bijvoorbeeld ook om het realiseren van voldoende basisonderwijs aan kinderen die in de regio worden opgevangen. Nederland is hierbij al een grote donor en staat wereldwijd in de top 10 van humanitaire donoren met in 2015. In Afrika draagt Nederland bij aan het ledigen van humanitaire noden in onder andere Zuid Sudan, Nigeria, Ethiopië en DRC. In langdurige vluchtelingensituaties is het belangrijk dat vluchtelingen in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en daarmee minder afhankelijkheid zijn van humanitaire hulp. Ook moeten maatregelen voor vluchtelingen om zelfredzaam te zijn goed aansluiten op langere termijn ontwikkelingssamenwerking. Steun aan vluchtelingen moet tevens van toepassing zijn op de gastgemeenschappen zelf, om frictie te voorkomen en integratie te bevorderen.

Financiering: EU Trustfonds voor Afrika

Zoals genoemd in de brief van het kabinet van 5 oktober 2015, is het kabinet voorstander van een stevige Europese en Afrikaanse inzet om de politieke en sociaaleconomische grondoorzaken van migratie aan te

pakken. Er is terecht veel aandacht voor het beheersen van de huidige crisis die ons allemaal raakt. Tegelijkertijd moeten we niet vergeten om vooruit te kijken, hoe we de crises van de toekomst kunnen voorkomen.

Het in Valletta op te richten EU trustfonds voor Afrika zal hiervoor het belangrijkste instrument zijn. Met een voorziene omvang van ongeveer EUR 1,8 miljard uit EU-bestaande middelen – aangevuld met vrijwillige bijdragen van lidstaten – moet het fonds leiden tot een brede inzet gericht op stabiliteit, sociaaleconomische grondoorzaken en capaciteitsopbouw op migratieterrein in 23 herkomst- en transitlanden in (i) Sahel en Tsjaadmeer regio's, (ii) Hoorn van Afrika en (iii) Noord-Afrika. Het is een belangrijk politiek signaal dat de EU bereid is de daad bij het woord te voegen en een significante som geld opzij te zetten voor Afrika, ook voor de lange termijn.

Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten van het «EU-noodtrustfonds voor stabiliteit en de grondoorzaken van illegale migratie en ontheemden in Afrika» die invulling geven aan de geïntegreerde benadering in partnerschap met Afrikaanse landen die Nederland al zo lang voorstaat. Het fonds zal door de bundeling van middelen en snellere procedures, de coherentie, slagkracht en zichtbaarheid van de Europese respons kunnen vergroten. Zoals Nederland heeft bepleit, is er binnen het fonds veel aandacht voor aanpak van de grondoorzaken zoals instabiliteit en gebrek aan sociaaleconomisch perspectief. In dit kader is het ook positief dat nadrukkelijk aandacht is voor het belang om meer banen te creëren voor Afrikaanse jongeren.

Nu is het van groot belang dat het fonds ook daadwerkelijk leidt tot een betere aanpak en concrete resultaten. Daarom is Nederland vanaf het begin nauw betrokken geweest bij de discussies over oprichting van het fonds en heeft onder andere gepleit voor:
nauwe betrokkenheid van Afrikaanse partners; een gedegen monitoring en evaluatie; efficiënt beheer van de middelen; en samenhang met bestaande programma's en instrumenten. Het kabinet is tevreden over de huidige opzet van het fonds en acht het van groot belang ook in de verdere uitwerking nauw betrokken te zijn.

Het kabinet heeft daarom besloten een bilaterale bijdrage van EUR 15 miljoen toe te kennen aan het fonds uit herprioritering bestaande OS-middelen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:
– EUR 3 miljoen voor het door Nederland geleide EU Regionale Ontwikkelings- en Beschermingsprogramma (RDPP) in de Hoorn van Afrika;
– EUR 9 miljoen voor cofinanciering van EU-voedselzekerheidprogramma in Ethiopië;
– EUR 3 miljoen voor de Sahel-regio.

Door kanalisering van deze programma's via het Trustfonds, krijgt Nederland een stem in de besluitvorming over de gehele inzet van de EUR 1,8 miljard. Dit biedt de kans eigen accenten aan te brengen in het bredere programma, zoals de inzet op jeugdwerkgelegenheid en brede partnerschappen op migratie terrein als uitgangspunt van programmering. Tegelijkertijd maakt kanalisering van deze projecten via het trustfonds een betere coördinatie tussen de initiatieven van de Europese Commissie en lidstaten onderling mogelijk. Op deze manier draagt Nederland zelf ook bij aan het versterken van de coherentie en integratie. De additionele bijdrage aan de Sahel-regio is in lijn met de prioriteit die het kabinet geeft aan deze regio, Vanuit de erkenning dat regio-brede inspanningen noodzakelijk zijn om een antwoord te bieden op grensoverschrijdende problemen als radicalisering, criminaliteit en migratie. Zo kan Nederland

zicht houden op goede aansluiting bij onder andere MINUSMA en het bilaterale OS-programma in Mali. Daarnaast zal Nederland waken voor een goede, en flexibele regionale programmering waarin voldoende aandacht is voor grensgebieden. Een Nederlandse bijdrage aan het deel voor Noord-Afrika is op dit moment niet voorzien, maar zou indien wenselijk, bijvoorbeeld wanneer de situatie in Libië meer mogelijkheden voor inzet biedt, kunnen worden overwogen.